

Politieke participatie van discriminerende partijen: ondersteunen, gedogen of bestrijden?

*Tom Barkhuysen**

1. Inleiding: politieke participatie van discriminerende partijen als probleem of verworvenheid?

Het thema ‘grondrechten in de pluriforme samenleving’ heeft een breed bereik en het belang van een debat daarover blijkt uit de vele ‘incidenten’ op dit terrein zowel in het verleden als – en misschien nog wel in verhevigde mate – vandaag de dag. Laat ik er een aantal noemen: de bede in de raadszaal, niet-christelijke rust- en feestdagen, de homoseksuele leraar op een bijzondere school, christelijke en islamitische uitingen over homoseksualiteit en over vrouwen, uitlatingen van niet-religieuzen over religie, hoofddoeken op school, nikaabs (gezichtsbedekkende sluiers) op school, de griffier met hoofddoek en – meer recent – een Zwolse rechter die weigert een vrouw met een nikaab te horen. En misschien hoort in dit rijtje ook wel thuis de verwijzing naar god in de aanhef van wetten, in de troonrede en op de rand van sommige euromunten...¹ Deze incidenten hebben met elkaar gemeen dat zich daarin een spanning voordoet tussen – grof gezegd – enerzijds de vrijheid van meningsuiting en/of godsdienst en anderzijds andere fundamentele rechten en belangen zoals het discriminatieverbod, de scheiding van kerk en staat, het effectief functioneren van het onderwijs, het rechtsstatelijke uitgangspunt dat er geen twijfel mag ontstaan over de onpartijdigheid van een

* Mr T. Barkhuysen is universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden en advocaat te Amsterdam. In die laatste hoedanigheid treedt hij op voor de Stichting Proefprocessenfonds Clara Wichmann en negen andere maatschappelijke organisaties, waaronder het NJCM, in een namens deze organisaties aanhangig gemaakte rechterlijke procedure tegen de Nederlandse staat en de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP). Deze procedure is gericht op de bestrijding van de uitsluiting van vrouwen als gewoon en stemgerechtigd lid door die laatste partij.

¹ Vgl. T. Loenen, ‘Het gelijkheidsbeginsel en andere grondrechten in de multiculturele samenleving – ontwikkelingen sinds 1983’, *NJCM-Bulletin* 2003, p. 259-275. Zie nader o.m. B.C. Labuschagne, *Godsdienstvrijheid en niet-gevestigde religies* (diss. Groningen), Groningen: Wolters Noordhoff 1994; J.P. Loof, ‘Discriminatieverboden in Nederland: achtergronden en discussie’, in: *Het discriminatieverbod van artikel 1 Grondwet: nationale en internationale perspectieven*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 2003, p. 36-81. Zie verder de diverse bijdragen in N.F. van Manen (red.), *De multiculturele samenleving en het recht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2002; de speciale ‘Recht en religie’ aflevering van *Ars Aequi* 2003, nr. 7/8 (juli/augustus). Zie over het horen van de vrouw met nikaab: Rechtbank Zwolle, Sector civiel recht, 10 oktober 2003, nng, LJN-nr. AL8328.

rechter of – zoals in de Zwolse zaak – de noodzaak van effectieve communicatie met een getuige.

Hoewel verleidelijk, zal ik op deze categorie incidenten niet nader ingaan, maar mij richten op een nog niet genoemd maar zeer verwant probleem dat zich kan voordoen in een pluriforme samenleving, namelijk het verschijnsel van de discriminerende politieke partij. Onder een discriminerende politieke partij versta ik een partij die op basis van godsdienst of andere (levens)overtuiging streeft naar een rechtsorde waarin thans geldende discriminatieverboden, bijvoorbeeld op grond van ras of geslacht, niet meer of niet meer in volle omvang van kracht zijn. Ging het in de andere voorbeelden met name om het opeisen van individuele ruimte op basis van de vrijheid van godsdienst en/of de vrijheid van meningsuiting, bij discriminerende politieke partijen komt daar een dimensie bij: het gaat daar om organisaties die deelnemen aan het publieke en openbare leven en die er naar streven om de rechtsorde conform hun (godsdienstige) uitgangspunten in te richten zodat iedereen die zich in die rechtsorde bevindt daaraan is gebonden.

Een voorbeeld van een volgens deze definitie discriminerende politieke partij is de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) die volgens haar Program van Beginselen² streeft naar een op basis van de bijbel ingerichte maatschappij waarin de man ‘het hoofd’ van de vrouw is en elk emancipatiestreven dat in strijd is met dit uitgangspunt met kracht moet worden bestreden (art. 7 Program). Daarbij past volgens het Program niet het kiesrecht voor vrouwen en het zitting nemen van vrouwen in politieke vertegenwoordigende en bestuurlijke organen (art. 10 Program). Een ander voorbeeld van een discriminerende politieke partij is de CP’86; of beter gezegd, *was*, nu deze partij door de rechtbank verboden is verklaard en ontbonden wegens – kort gezegd – de uit de statuten, het partijprogramma en feitelijke werkzaamheden blijkende strijd met de openbare orde bestaande uit het aanzetten tot discriminatie op grond van ras of andere afkomst.³

De hoofdvraag die ik in deze bijdrage aan de orde wil stellen is hoe dient te worden omgegaan met dergelijke discriminerende politieke partijen en of het daarbij nog verschil maakt op welke grond en met welk motief (waarbij ik mij in beginsel beperk tot ras of geslacht) wordt gediscrimineerd. Om terug te gaan naar het voorbeeld van de SGP en CP’86: rechtvaardigt discriminatie op grond van ras zonder godsdienstig motief wel een partijverbod (CP’86), terwijl dat bij discriminatie op grond van geslacht en met een godsdienstig motief (SGP) niet het geval zou zijn? De huidige praktijk ten aanzien van de SGP lijkt in de richting van een positieve beantwoording van deze vraag te wijzen, maar het is de vraag of dat terecht is.

² Zie de website van de SGP <www.sgp.nl>.

³ Rechtbank Amsterdam 18 november 1998, NJ 1999, 377. Eerder werd verboden (maar wegens de onmogelijkheid van de vereffening van schulden niet ontbonden) de Nederlandse Volksunie (NVU), zie HR 9 maart 1979, NJ 1979, 363.

De toenemende pluriformiteit van de samenleving maakt de beantwoording van deze vraag acuter, nu als gevolg daarvan de kans groter wordt dat er partijen worden opgericht die op basis van met name religie de huidige discriminatieverboden op zijn minst ter discussie zouden willen stellen. Terwijl tegelijkertijd ook de kans toeneemt dat dominante politieke partijen in reactie op het grote aantal nieuwkomers met verschillende religieuze en culturele achtergronden in de verleiding zouden kunnen komen de discriminatieverboden te relativiseren om de nu (nog) dominante religie en cultuur te beschermen.

Ik ben mij er van bewust dat diegenen die een grenzeloos vertrouwen hebben in de werking van de democratie en zij die voorstander zijn van zo groot mogelijke pluriformiteit waar het betreft democratische meningsuitingen, de discriminerende politieke partij niet als een vanwege de staat aan te pakken probleem zien, maar misschien zelfs als een verworvenheid van de open democratische cultuur. Naar hun mening zouden dergelijke partijen alleen via het politieke en publieke debat moeten worden bestreden en is het uiteindelijk aan de kiezers om te bepalen of de ideeën van zo'n partij ten uitvoer worden gelegd.

Tot de groep van mensen met een dergelijk onbegrensd vertrouwen in de werking van de democratie behoor ik echter niet. Voorbeelden uit het recente en verdere verleden uit binnen- en buitenland hebben mij gesterkt in de gedachte dat het vertrouwen in de democratie groot mag zijn, maar zeker niet onbegrensd. Naar mijn oordeel dienen bepaalde basiswaarden als het verbod van discriminatie op welke grond dan ook als onaantastbare waarden te worden beschouwd en dienen deze te worden beschermd ook wanneer een democratische meerderheid dat niet meer zou wensen. Dit geldt te meer nu een dergelijke meerderheid ook zou kunnen besluiten de desbetreffende voor Nederland geldende nationale en internationale anti-discriminatiebepalingen af te schaffen waardoor correctie door nationale en internationale rechters onmogelijk zou worden. Ik ben, met andere woorden, op dit punt voorstander van een strijdbare democratie.⁴ Minderheden verdienen waar het betreft die basiswaarden bescherming tegen democratische meerderheden, hetgeen ook het uitgangspunt is van het concept van de grond- en mensenrechten. In dat licht zie ik de discriminerende politieke partij dan ook als een probleem dat aanpak behoeft en niet alleen in het kader van het politieke en publieke debat.

In het kader van deze bijdrage zal ik nagaan welke aanknopingspunten het voor Nederland geldende *positieve recht* biedt voor de beantwoording van de vraag hoe om te gaan met discriminerende politieke partijen. Achtereenvolgens komen in deze bijdrage met het oog daarop aan de orde: de relevante nationale en internationale rechtsnormen (2), de beschikbare instrumenten ter bestrijding van discriminatie door politieke partijen (3), de huidige Nederlandse praktijk ten

⁴ Vgl. over de benadering in diverse landen J.G. van Donselaar, *De staat paraat?, De bestrijding van extreem-rechts in West-Europa*, Den Haag: Babylon-De Geus 1995. Zie ook C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2001, p. 214-218 met nadere verwijzingen.

aanzien van discriminerende partijen (4) en de kritiek die mogelijk is op de huidige praktijk (5). De bijdrage wordt afgesloten met een conclusie (6).

Voor alle duidelijkheid vermeld ik – zoals ook al aangegeven in de auteursnoot – vooraf nog expliciet dat ik als advocaat van de Stichting Proefprocessenfonds Clara Wichmann en negen andere maatschappelijke organisaties, waaronder het NJCM, betrokken ben bij een namens deze organisaties aanhangig gemaakte rechterlijke procedure tegen de SGP. Deze procedure is gericht op de bestrijding van de uitsluiting van vrouwen als gewoon en stemgerechtigd lid door die laatste partij (hoewel verwant, strikt genomen een ander punt dan in deze bijdrage centraal staat). Verder zij nog vermeld dat ik ter bevordering van de discussie met opzet stellige standpunten inneem. Gelet op het karakter van de bijdrage – een neerslag van een door mij gehouden lezing – is ook afgezien van een uitvoerig notenapparaat.

2. Relevante nationale en internationale rechtsnormen

In de eerste plaats is het van belang na te gaan welke vereisten voor het optreden van de staat ten aanzien van discriminerende politieke partijen kunnen worden afgeleid uit ter zake geldende nationale en internationale rechtsnormen. Daarbij blijkt dat primair tegenover elkaar komen te staan het verbod van discriminatie enerzijds en de godsdienst- en (politieke) verenigingsvrijheid anderzijds. Op beide wordt hierna nader ingegaan, waarna in een afzonderlijke paragraaf zal worden gezien of het discriminatieverbod al dan niet zou moeten prevaleren boven de genoemde godsdienst- en verenigingsvrijheid.

2.1 Verbod van discriminatie

Het verbod van discriminatie is neergelegd in verschillende nationale en internationale rechtsnormen. In de eerste plaats komt in beeld artikel 1 van onze Grondwet. Op het internationale vlak is met name van belang artikel 26 IVBPR dat een zelfstandig discriminatieverbod inhoudt. Het EVRM kent ook een discriminatieverbod, zij het dat dit een accessoir karakter heeft en alleen werkt in relatie tot andere door het EVRM beschermde rechten. Het gaat hier om artikel 14 van het EVRM, dat ter zake van politieke partijen mogelijk zou kunnen worden ingeroepen in combinatie met artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM dat het recht op vrije verkiezingen beschermt. Overigens zal het EVRM binnen afzienbare tijd waarschijnlijk eveneens een zelfstandig discriminatieverbod kennen, wanneer het Twaalfde Protocol bij het EVRM in werking zal treden. Meer specifiek op bepaalde vormen van discriminatie toegesneden verboden kunnen om te beginnen worden aangetroffen in het Antirassendiscriminatieverdrag dat op VN-niveau tot stand is gekomen. Uit dit verdrag kan worden afgeleid dat de staat, behalve dat hij zelf niet mag discrimineren, ook actief moet optreden tegen rassendiscriminatie door anderen,

eveneens in horizontale verhoudingen. In dat kader wordt in het verdrag expliciet aangegeven dat rassendiscriminatie moet worden verboden en strafbaar gesteld, bijvoorbeeld waar het gaat om organisaties die rassendiscriminatie in de hand werken en daartoe aanzetten (artikel 4 en 5 van het verdrag). Voor discriminatie op grond van geslacht is eveneens een specifiek verbod opgenomen in een VN-verdrag, en wel in het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van Discriminatie van Vrouwen (IVDV). Ook uit dit verdrag kan worden afgeleid dat de staat verplicht is niet alleen niet zelf te discrimineren op grond van geslacht, maar dergelijke discriminatie ook in horizontale verhoudingen dient uit te bannen. Artikel 7 IVDV preciseert de werking van het gelijkheidsbeginsel waar het gaat om de toegang tot politieke partijen en het politieke proces. Daaruit blijkt dat de staat moet verzekeren dat vrouwen op gelijke voet als mannen toegang hebben tot dergelijke partijen en het politieke proces.

Volgt uit deze nationale en internationale rechtsnormen reeds dat het discriminatieverbod stevig is verankerd, het belang van dit verbod blijkt temeer uit een recente uitspraak van het EHRM in de Turkse *Welvaartspartij-zaak*.⁵ In deze zaak merkt het Hof het verbod van discriminatie net als het beginsel van scheiding van kerk en staat⁶ aan als een fundamenteel beginsel van de democratie. Dit betekent dat dit beginsel niet opzij mag worden gezet, ook niet in het normale democratische proces en moet worden beschermd tegen omverwerping door meerderheden.

Uit dit totale regelcomplex vloeit, kort samengevat, voort dat de staat discriminatie op grond van ras en geslacht moet bestrijden en zeker niet mag ondersteunen.

2.2 Godsdienst- en (politieke) verenigingsvrijheid

Ter rechtvaardiging van een overtreding van het hiervoor besproken verbod van discriminatie, zouden discriminerende politieke partijen zich kunnen beroepen op de godsdienst- en verenigingsvrijheid. Ook deze laatstbedoelde fundamentele vrijheden vinden een stevige verankering in nationale en internationale rechtsnormen. Wat betreft de Nederlandse Grondwet kan respectievelijk worden gewezen op de artikelen 6 (godsdienstvrijheid) en 8 (verenigingsvrijheid). In het kader van het IVBPR wordt de godsdienstvrijheid gewaarborgd in artikel 28 en de verenigingsvrijheid in artikel 22. Ook het EVRM beschermt deze rechten, in respectievelijk de artikelen 9 en 11 EVRM. Bij bestudering van deze rechtsnormen en de daarop gebaseerde jurisprudentie, blijkt dat het ook hier gaat om belangrijke

⁵ EHRM 13 februari 2002, *Welvaartspartij e.a. t. Turkije*, EHRC 2003, 28, m.nt. H. Janssen waarin de Grote Kamer van het Hof de uitspraak van een Kamer (EHRM 31 juli 2001, EHRC 2001, 59, m.nt. H. Janssen) bevestigde.

⁶ Zie daarover nader T. Koopmans, 'Kerk en staat', in: P.P.T. Bovend'Eerdt e.a. (red.), *Grensverleggend staatsrecht, Opstellen aangeboden aan prof. mr C.A.J.M. Kortmann*, Deventer: Kluwer 2001, p. 197-205.

fundamentele rechten, maar dat er onder voorwaarden wel beperkingen mogelijk zijn ter bescherming van, kort gezegd, de rechten van anderen.⁷

2.3 Prevaleert het discriminatieverbod?

Daarmee is de vraag aan de orde of het discriminatieverbod al dan niet zou moeten prevaleren wanneer daar tegenover wordt geplaatst de godsdienst- en verenigingsvrijheid.

Bij de beantwoording van deze vraag kan in de eerste plaats worden gewezen op de afwegingen die zijn gemaakt bij het totstandbrengen van de al genoemde verdragen tot uitbanning van rassen- en vrouwendiscriminatie. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van deze verdragen blijkt dat bij het neerleggen van de diverse statelijke verplichtingen in het kader van deze verdragen reeds een discussie heeft plaatsgevonden over de vraag in welke situatie het discriminatieverbod al dan niet zou moeten prevaleren boven andere fundamentele rechten. Het blijkt dat in ieder geval waar het betreft politieke organisaties en andere organisaties die deelnemen aan het openbare publieke leven, is vastgesteld dat het discriminatieverbod zou moeten prevaleren en dat deze organisaties daarmee niet in strijd zouden mogen handelen, ook niet wanneer zij daartoe een beroep zouden doen op bijvoorbeeld de godsdienst- en de verenigingsvrijheid.⁸ Bevestiging daarvoor is ook te vinden in het oordeel ten aanzien van de Nederlandse SGP van het comité dat toezicht houdt op de naleving van het IVDV. Dit comité veroordeelde Nederland in 2001 vanwege het feit dat er daar een partij actief was die vrouwen uitsluit van volwaardig en stemgerechtigd lidmaatschap.⁹

Daarnaast kan ook nog worden gewezen op 'General Recommendation' nummer 23 van dit laatstbedoelde comité waarin er op wordt gewezen dat ook politieke partijen het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen moeten respecteren. Wat betreft artikel 26 IVBPR heeft het VN-comité dat toezicht houdt op de naleving daarvan, in 2001 'General Comment' nummer 28 uitgebracht, waarin met zoveel woorden ook is aangegeven dat het discriminatieverbod prevaleert.

Ook in de jurisprudentie van het EHRM kan daarvoor bevestiging worden gevonden, zij het minder direct. Daarbij kan in de eerste plaats worden gewezen op de uitspraak in de zaak *Abdulaziz*.¹⁰ Het Hof heeft daarin uitgemaakt dat ongelijke behandeling op grond van een 'verdacht' criterium als geslacht slechts in uitzonderlijke gevallen kan worden gerechtvaardigd, een en ander

⁷ Zie hierover o.m. P. Mendelts, *Interpretatie van grondrechten* (diss. Utrecht), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2002, p. 57-99.

⁸ UN Doc. E/CN.6/591, par. 84.8; UN Doc. A/C.3/32/wg.1/crp.7/Add.6.

⁹ GA a/56/38. Zie over de werking van het IVDV en het oordeel van het comité nader C. Flinterman & R. Oostland, 'De rechtstreekse en horizontale werking van het VN-Vrouwenverdrag', *NJB* 2003, p. 2197-2200 en C. Flinterman & M. Shuteriqi, 'De SGP, vrouwen en het recht', *NJCM-Bulletin* 2002, p. 336-343.

¹⁰ EHRM 28 mei 1985, *NJCM-Bulletin* 1985, p. 187 e.v., m.nt. Alkema.

vergezeld van een strenge toets door de nationale rechter en uiteindelijk het Europese Hof. Ook uit de al genoemde uitspraak in de *Welvaartspartij*-zaak kan een aanwijzing worden afgeleid. Het Hof maakte daarin immers uit dat het verbod van discriminatie een fundamenteel beginsel van een democratie is. Verder kan worden gewezen op artikel 17 EVRM dat een verbod van misbruik van EVRM-rechten inhoudt: de vrijheid van meningsuiting van artikel 10 EVRM mag op basis van deze bepaling, bijvoorbeeld, niet worden gebruikt om aan te zetten tot rassenhaat.¹¹ Ten slotte blijkt ook uit de recente uitspraak van het Hof in de zaak *Müslüm Gündüz t. Turkije* dat het EVRM en meer in het bijzonder artikel 10 van dit verdrag (de vrijheid van meningsuiting) geen bescherming biedt aan religieuze intolerantie.¹²

De conclusie kan dan ook zijn dat wanneer naar internationale rechtsnormen wordt gekeken de staat de verplichting heeft om discriminatie op grond van in ieder geval ras en geslacht te bestrijden ook wanneer een politieke partij zich ter rechtvaardiging daarvan op godsdienst- en verenigingsvrijheid beroept. De vraag hoe dat dan zal moeten gebeuren, wordt door het internationale recht niet geheel ingevuld, maar duidelijk is dat in ieder geval het bedoelde resultaat (een discriminatievrije rechtsorde) moet worden bereikt.

3. In theorie beschikbare instrumenten ter bestrijding van discriminatie door politieke partijen

Dan kan nu worden gezien welke instrumenten binnen Nederland in theorie ter beschikking staan om gevolg te kunnen geven aan de verplichting discriminatie op grond van ras en geslacht te bestrijden op het terrein van politieke partijen.

In de eerste plaats komen daarvoor in beeld de Wet subsidiëring politieke partijen (Wsp) en de Mediawet. Op grond van de eerstgenoemde wet krijgen politieke partijen van staatswege subsidie en op grond van de Mediawet wordt hen zendtijd toegekend. Ter invulling van de beschreven internationale verplichtingen zou van deze instrumenten eventueel gebruik kunnen worden gemaakt door subsidies en/of zendtijd niet toe te kennen dan wel in te trekken.

Van groot belang zijn verder de zogenaamde zachte instrumenten waarmee gevolg kan worden gegeven aan de verplichting discriminatie te bestrijden. Daarbij kan gedacht worden aan het al dan niet publiekelijk uitspreken van afkeur over de door de politieke partij nagestreefde ongelijke behandeling. Daarbij lijkt een rol weggelegd voor de regering, maar ook voor andere politieke partijen.

¹¹ Vgl. ECieRM, *Glimmerveen en Hagenbeek t. Nederland*, appl. nr. 8348 en 8406/78, D&R 18 (1980), p. 187 e.v. Zie ook het oordeel van de ECieRM met betrekking tot de Kommunistische Partei Deutschland (KPD), appl. nr. 250/57, *Yearbook I* (1955/57), p. 222 e.v. welke partij streefde naar een antidemocratische rechtsorde om welke reden de Commissie art. 17 EVRM toepasselijk achtte in een zaak waarin de KPD opkwam tegen de beslissing tot een verbod van de partij.

¹² EHRM 4 december 2003, *Müslüm Gündüz t. Turkije*, n.n.g., par. 40.

Een stap verder op wat zou kunnen worden genoemd ‘de escalatieladder’ bevindt zich het strafrecht. In het Wetboek van Strafrecht kunnen in artikel 137c, d, e, f of g of artikel 429quater bepalingen worden aangetroffen die zien op het strafbaarstellen van discriminatie op grond van onder meer ras en geslacht. Daarbij gaat het met name om belediging, aanzetten tot discriminatie en het verspreiden van discriminerende uitslatingen. Deze bepalingen zijn deels in het wetboek opgenomen ter uitvoering van het al genoemde Antirassendiscrimatieverdrag.

Geheel bovenaan de escalatieladder komt in beeld artikel 2:20 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Op basis daarvan kan een politieke partij die in strijd handelt met de openbare orde op verzoek van het openbaar ministerie door de rechtbank worden verboden verklaard en daarna worden ontbonden. Deelname aan de verkiezingen onder de naam van deze partij is in dat geval niet meer mogelijk nu de Kieswet (hoofdstuk G) waar het betreft deelname aan de verkiezingen onder de naam van een bepaalde politieke groepering eist dat het gaat om een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid. Dit is een belangrijke sanctie omdat kiezers vaak afgaan op partijnamen bij het bepalen van hun keuze. Een en ander laat echter onverlet dat een politieke groepering naamloos aan de verkiezingen zou kunnen meedoen. Als een dergelijke groepering dan een of meerdere personen op de lijst zou hebben die grote eigen naamsbekendheid hebben, zou op deze wijze het negatieve gevolg van een verbodenverklaring en ontbinding (deels) kunnen worden omzeild. Daarbij dient echter wel te worden vermeld dat individuele personen alleen aan de verkiezingen kunnen deelnemen wanneer zij niet onherroepelijk strafrechtelijk zijn veroordeeld tot een vrijheidsstraf van tenminste één jaar en daarbij tevens zijn ontzet uit het kiesrecht (artikel 54 Grondwet). Dat laatste zou – als bijkomend instrument – aan de orde kunnen zijn met betrekking tot de politieke leiders (de ‘gezichten’) van een discriminerende politieke partij op basis van de hiervoor genoemde bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht terzake van discriminatie.

Bij de inzet van de hiervoor beschreven in theorie beschikbare instrumenten zou een probleem kunnen vormen dat zowel het subsidie- en mediawet-instrument als de mogelijkheid van een ‘partijverbod’ op grond van artikel 2:20 BW in de praktijk alleen blijkt te kunnen worden ingezet wanneer een partij strafrechtelijk is veroordeeld wegens discriminatie. Deze eis blijkt in ieder geval direct uit de wet als het gaat om subsidiëring (artikel 16 Wspp) en zendtijdtoekenning (artikel 39g Mediawet). Uit de jurisprudentie op grond van artikel 2:20 BW kan een soortgelijke drempel worden afgeleid, zij het dat daar een enkele strafrechtelijke veroordeling niet genoeg lijkt. Voor een ‘verbod’ lijkt noodzakelijk dat er sprake is van een stelselmatige zeer ernstige verstoring van het democratisch proces. In de al genoemde uitspraak over de CP’86 wordt dit nog eens geïllustreerd.¹³

¹³ Vgl. Rechtbank Amsterdam 18 november 1998, NJ 1999, 377 (CP’86). Zie ook Rechtbank Amsterdam 8 maart 1978, NJ 1978, 281 en Hoge Raad 9 maart 1979, NJ 1979, 363 inzake de Nederlandse Volksunie.

4. De huidige Nederlandse praktijk ten aanzien van discriminerende partijen

Nu de nationale en internationale verplichtingen en de in theorie beschikbare instrumenten ter bestrijding van discriminatie in kaart zijn gebracht, kan worden bezien wat de huidige Nederlandse praktijk is ten aanzien van discriminerende partijen. Daarbij blijkt een divers beeld.

Als het gaat om rassendiscriminatie kan worden vastgesteld dat er een actieve bestrijding plaatsvindt. Ten aanzien van op grond van ras discriminerende partijen, zoals de NVU en de CP'86, heeft strafrechtelijke vervolging plaatsgevonden en is uiteindelijk met toepassing van artikel 2:20 BW besloten tot verbodenverklaring en waar het betreft de CP'86 ook ontbinding.

Een heel ander beeld treffen wij aan als het gaat om vrouwendiscriminatie gebaseerd op een bepaalde reeds lang aanwezige christelijke levensovertuiging, waarmee wordt bedoeld op de SGP. Daarbij valt op een praktijk van ondersteunen en gedogen. De partij krijgt als elke andere politieke partij die is vertegenwoordigd in het parlement een subsidie toegekend op grond van de Wet subsidiëring politieke partijen en er wordt geen noemenswaardige afkeuring uitgesproken. In tegendeel, de SGP is bij de coalitiebesprekingen ten behoeve van het tweede kabinet Balkenende nog als serieuze potentiële regeringspartij in beeld geweest. Toepassing van het strafrecht en artikel 2:20 BW is in het geheel niet aan de orde geweest. Een klacht tegen de niet-vervolging van de SGP wegens het uitsluiten van vrouwen als normaal en stemgerechtigd lid werd afgewezen, waarbij er door het Gerechtshof op werd gewezen dat het door de SGP gemaakte onderscheid weliswaar valt onder de in artikel 90quater Wetboek van Strafrecht gegeven definitie van 'discriminatie' maar dat er geen sprake is van strafbare discriminatie als bedoeld in de artikelen 137c, d, e, f of g of artikel 429quater Wetboek van Strafrecht.¹⁴

Duidelijk in tegenspraak met de praktijk ten aanzien van de SGP, kunnen de reacties worden getypeerd in de casus van de Arabisch Europese Liga (AEL). Hoewel van deze partij (in oprichting) in het geheel nog geen programma beschikbaar was, en er alleen vermoedens bestonden dat er eventueel door deze partij gediscrimineerd zou worden op grond van onder meer geslacht, werd op diverse niveaus (ook door regeringspartijen) reeds snel gepleit voor het zwaarste middel, namelijk een partijverbod.

5. Kritiek op de huidige praktijk

Het zal niet verbazen dat op de huidige praktijk kritiek kan worden uitgeoefend.

Om te beginnen blijkt deze praktijk in strijd met de nationale en internationale rechtsnormen waar het betreft de verplichting

¹⁴ Gerechtshof 's-Gravenhage 30 mei 1995, *NJ* 1996, 324.

vrouwendiscriminatie te bestrijden. Ten aanzien van vrouwendiscriminatie wordt van de beschikbare instrumenten ten onrechte geen gebruik gemaakt, dan wel laat de beschikbare regelgeving onvoldoende ruimte om daarvan gebruik te maken. Met dat laatste doel ik met name op de wellicht te hoge drempel om toepassing te geven aan het instrument van intrekking van subsidie en zendtijd, dan wel inzet van het strafrecht en, als uiterste consequentie, de verboden- en ontbindingverklaring en uitsluiting van deelname aan de verkiezingen.

Verdere kritiek is mogelijk omdat de huidige praktijk inconsequent is. In de eerste plaats wordt er verschillend gehandeld ten aanzien van discriminatie op grond van ras en ten aanzien van discriminatie op grond van geslacht. Voor een dergelijke verschillende benadering is – zoals hiervoor is uiteengezet – vanuit het recht bezien geen rechtvaardiging mogelijk. Voorts kan op een inconsequentie worden gewezen waar het betreft de discriminatie op grond van geslacht met een op het christelijk geloof gebaseerd motief en een discriminatie die op het islamitisch geloof gebaseerd wordt. Ten aanzien van dit laatste motief wordt op diverse niveaus veel strenger en zelfs pro-actief optreden voorgestaan, terwijl discriminatie op grond van het christelijk motief ongemoeid wordt gelaten en zelfs wordt ondersteund.

Nadere steun voor deze kritiek kan worden gevonden in de praktijk van andere landen ten aanzien van vrouwendiscriminatie. Zo kennen België en Frankrijk zelfs het parité-gebod op grond waarvan politieke partijen alleen aan verkiezingen kunnen deelnemen, wanneer op hun kieslijst evenveel vrouwen als mannen staan.¹⁵ Vertaald naar de Nederlandse situatie zou dit betekenen dat de SGP niet aan de verkiezingen zou kunnen deelnemen dan nadat uit het partijprogramma en de statuten de bepaling zou zijn geschrapt dat vrouwen niet gelijk zijn aan mannen en niet kunnen participeren in politieke vertegenwoordigende organen. Een ander argument kan worden gevonden in de subsidieregeling die in de ontwerpfase is afgerond ten behoeve van het Europees Parlement.¹⁶ In deze regeling is opgenomen de subsidievoorwaarde dat een partij de fundamentele beginselen van een democratie, waaronder het verbod van discriminatie op grond van geslacht, onderschrijft. Een partij die niet aan deze voorwaarde voldoet, komt niet aanmerking voor subsidie, ook niet wanneer een dergelijke partij voor deze discriminatie (nog) niet strafrechtelijk is veroordeeld. Een dergelijke subsidieregeling zou een goed voorbeeld kunnen bieden voor een eventuele aanpassing van de Wet subsidiëring politieke partijen en de Mediawet in Nederland.

¹⁵ Zie hierover o.m. C. Tobler, Parité, 'Trois syllabes magiques', in: *Recht Richtung Frauen*, St. Gallen 2001, p. 199-223.

6. Conclusie: de noodzaak van het ontwikkelen van een brede, geïntegreerde visie en consequente handhaving

Uit het voorgaande volgt in de eerste plaats dat in Nederland gekozen moet worden voor een consequent bestrijden en zeker niet ondersteunen van alle vormen van discriminatie op grond van ras én geslacht door politieke partijen ongeacht de achterliggende levensovertuiging.

Om een partij die om de een of andere reden toch in strijd zou willen handelen met het discriminatieverbod te bewegen deze praktijk te beëindigen zou in de eerste plaats het instrument van de stopzetting van de subsidie en de beëindiging van de toekenning van zendtijd moeten worden ingezet. Op dat punt zou de wetgeving moeten worden aangepast, om de inzet van dit instrument ook (expliciet) mogelijk te maken wanneer er geen strafrechtelijke veroordeling voorligt. Verder zou meteen met zogenaamde zachte instrumenten moeten worden getracht partijen bij te sturen.

Als dat niet het gewenste resultaat zou hebben, dient, hoe belastend ook, de strafrechtelijke aanpak in beeld te kunnen komen. Met het oog daarop moet de Nederlandse strafwetgeving gelet op de huidige jurisprudentiële praktijk mogelijk worden aangepast om de drempels daartoe lager te maken. Als *ultimum remedium* zou ook niet uitgesloten moeten worden het gebruikmaken van de mogelijkheid tot verbodenverklaring en ontbinding van partijen en de uitsluiting van het kiesrecht van bepaalde personen.

Ik benadruk dat een eventueel partijverbod inderdaad alleen maar als *ultimum remedium* aan de orde zou moeten kunnen komen. Maar als elk ander middel niet werkt, meen ik dat er toch niet weggelopen zou moeten worden voor de inzet van dit middel, ook niet wanneer er twijfels zouden bestaan over de effectiviteit. Naar mijn oordeel is het om te beginnen nog maar de vraag of een dergelijk middel niet effectief is (voorbeelden uit Duitsland en al eerder aangehaald onderzoek door Van Donselaar laten zien dat dit wel degelijk het geval kan zijn). Verder zorgt een verbodenverklaring ervoor dat een discriminerende partij ook niet legitiem aan de macht kan komen, hetgeen eveneens zeer belangrijk is. Daarbij ben ik van mening dat een eventueel partijverbod niet alleen maar aan de orde zou moeten zijn wanneer het gaat om een politieke partij die landelijk dan wel plaatselijk een grote aanhang heeft en al dan niet aan de macht dreigt te komen. Er moet ruimte bestaan al eerder op te treden om verder kwaad te voorkomen. Met een partijverbod wordt, ten slotte, in ieder geval een duidelijk signaal gegeven waarvan een belangrijke symbolische werking uitgaat, hetgeen in dit geval beter is dan niets doen.¹⁷

¹⁶ COM/2000/898 def. CNS 2001/0011, Pb. C 154 E d.d. 29 mei 2001, p. 283-284; <www.europarl.eu.int> (The Legislative Observatory: PE T5-0289/2003).

¹⁷ Zie over deze problematiek verder o.m. A.J. Nieuwenhuis, 'Partijverbod en supra-constitutionalisme in rechtsvergelijkend perspectief: een drieluik', in: J.L. de Reede & J.H. Reesman (red.), *Op het snijvlak van recht en politiek, Opstellen aangeboden aan prof. mr L. Prakke*, Deventer: Kluwer 2003, p. 199-213 en de daar aangehaalde bronnen. Vgl. ook Th.L. Bellekom, 'Partijverboden en de arrogantie van het democratische gelijk', *NJCM-Bulletin* 1999, p. 634-656.

Het is overigens wel de vraag of een partijverbod door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zou worden geaccepteerd. Uit de al aangehaalde *Welvaartspartij*-zaak blijkt dat een partijverbod onder artikel 11 EVRM mogelijk is maar alleen onder strenge voorwaarden en onder streng toezicht door het Hof. Partijen mogen volgens het Hof op grond van artikel 11 EVRM veranderingen nastreven maar alleen met wettige en democratische middelen en niet ter beschadiging van de basisbeginselen van de democratie als de scheiding van kerk en staat en het verbod van discriminatie. Gebeurt dat laatste toch, dan kan een partijverbod – als preventief middel – onder artikel 11 EVRM door de beugel als daartoe een ‘pressing social need’ bestaat, als uiterste middel dus. Daarbij wordt op de basis van de inhoud van het programma van de partij in samenhang met uitspraken van de leiders en hun handelen getoetst: a) of er betrouwbaar bewijs bestaat dat er b) een reëel gevaar is voor de genoemde democratische basisbeginselen en c) voor welke bedreiging de partij als geheel aansprakelijk kan worden gehouden. Bij de concrete toetsing in de *Welvaartspartij*-zaak speelde in dat kader – en dat lijkt mij in zekere zin in tegenstrijd met de eerdere algemene opmerkingen van het Hof over preventie – een rol dat die partij dreigde een meerderheid te halen en geweld niet uitsloot. Naar mijn oordeel kan op dat laatste onderdeel van de uitspraak van het Hof kritiek worden uitgeoefend, hoewel niet duidelijk is of het alleen een element is dat in de betreffende casus naar voren is gebracht. Naar mijn oordeel moet als eenmaal het bestaan van onaantastbare basiswaarden wordt aanvaard, zoals het Hof doet, ook worden toegelaten om ter bescherming van deze basiswaarden in een vroegtijdig stadium in te grijpen. Het kan toch immers niet zo zijn dat gewacht zou moeten worden totdat een dergelijke partij bijna de meerderheid heeft gekregen, waarbij bovendien het gevaar dreigt dat het dan al te laat is.¹⁸ Overigens biedt eerdere jurisprudentie van het EHRM wel ruimte voor een eerder ingrijpen, waaruit zou kunnen worden afgeleid dat de eis van het risico van het behalen van een meerderheid wellicht niet in algemene zin geldt.¹⁹

Ter afronding nog een meer algemene opmerking. Het thema ‘grondrechten in de pluriforme samenleving’ heeft als aan het begin van deze bijdrage aangegeven een breed bereik en het maatschappelijk debat daarover wordt veelal gevoerd naar aanleiding van concrete ‘incidenten’. Dat heeft als voordeel dat het directe belang van het debat duidelijk is en dat er in de maatschappij een relatief grote bereidheid bestaat een inbreng te leveren. Het nadeel is echter dat de uiteindelijk gekozen oplossingen niet lijken te berusten op een bredere, geïntegreerde visie over hoe in algemene zin om te gaan met botsingen van grondrechten onderling en van grondrechten met andere fundamentele rechtsstatelijke uitgangspunten zoals die in de huidige pluriforme samenleving steeds vaker aan het daglicht komen. Gekozen oplossingen naar aanleiding van incidenten lijken daardoor nogal eens

¹⁸ Zie voor commentaar op deze uitspraak van het EHRM behalve de al aangehaalde noot van H. Janssen in EHRC ook C.M. Zoethout, ‘Het verbieden van dissidente politieke partijen’, in: N.F. van Manen (red.), *De multiculturele samenleving en het recht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2002, p. 277-288.

¹⁹ ECieRM, Glimmerveen en Hagenbeek t. Nederland, appl. nr. 8348 en 8406/78, D&R 18 (1980), p. 187 e.v.; ECieRM, Kommunistische Partei Deutschland t. Duitsland, appl. nr. 250/57, Yearbook I (1955/57), p. 222 e.v.

willekeurig en/of inconsequent. Het is daarom zaak om te proberen te komen tot een bredere visie waarop het handelen in voorkomende casus (mede) kan worden gebaseerd, waarbij natuurlijk geldt dat dit niet een heel precies kader kan zijn waarin wordt geanticipeerd op alle mogelijke voorkomende casus. Een belangrijke vraag die in dat verband moet worden beantwoord is of er in Nederland al dan niet gekozen zou moeten worden voor het nader expliciteren van ook door democratische meerderheden onaantastbare basiswaarden en of deze al dan niet actief verdedigd zouden moeten worden, ook wanneer het gaat om een bedreiging door een politieke minderheid. Dit zou overigens niet alleen maar voordelen hebben. Een belangrijk nadeel lijkt het risico van *a contrario* redeneringen: omdat een bepaald recht niet als onaantastbare basiswaarde wordt aangemerkt zou de beschermende werking ervan kunnen afnemen. Het is in ieder geval te hopen dat de door de regering aangekondigde discussienota 'Grondrechten in de pluriforme samenleving'²⁰ op zijn minst een begin maakt met de ontwikkeling van een dergelijke brede visie.

²⁰ Mede naar aanleiding van de motie-Dittrich c.s., Kamerstukken II, 2001/02, 28 000 VI, nr. 34.